

Helen Ahrens

Rechtsstaat und Justiz im Wandel

Das Recht ist der Inbegriff der Bedingungen, unter denen die Willkür des einen mit der Willkür des anderen nach einem allgemeinen Gesetze der Freiheit zusammen vereinigt werden kann.

Kant, *Metaphysik der Sitten* (1797),
1. Teil: Einleitung § B

1. Einleitung

Die Konzeption des Rechtsstaatsprinzips, das gegenwärtig – ob zu Recht oder zu Unrecht – als ein wesentlicher Meilenstein zur Absicherung der Demokratieprozesse gesehen wird, wird auf Immanuel Kant zurückgeführt (Weber-Fas 1999: 462). Nach Kant ist Zweck des Staates die Verwirklichung von Recht, und Recht ist die Bedingung der Freiheit.

Nur: Welches Recht steht zur Verwirklichung an? Nach der Auffassung der Schule des Rechtspositivismus, die in Chile die ideologischen Grundlagen der Diktatur und der Verfassung, die sie verewigen sollte, lieferte, besteht Recht aus den auf formal korrektem Weg vom Staat eingeführten Gesetzen. An ethische oder gar menschenrechtliche Grundsätze ist der staatliche Gesetzgeber dabei nicht zwingend gebunden. Eine bewertende Betrachtung des Rechts wird abgelehnt. Das hat zur Folge, dass etwa Richter/Innen in erster Linie ausführende Organe des Staates sind. Sie haben die Pflicht, ihr eigenes Rechtsgefühl der Autorität des Gesetzes unterzuordnen.

Ausgehend vom Gedanken des positiven Rechts hat sich die Idee vom formalen Rechtsstaat entwickelt. Dies war im ausgehenden 19. Jahrhundert durchaus fortschrittlich-revolutionär, da die Forderung im Raume stand, der Willkür staatlicher Macht Grenzen zu setzen. Insbesondere die Exekutive sollte sich zum Schutz bürgerlicher Freiheitsrechte den Gesetzen unterordnen und auf ihr rechtmäßiges Handeln durch unabhängige Gerichte überprüft werden. Nur deckte der Verlauf der Geschichte zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine erhebliche Schwäche des so genannten formalen Rechtsstaates auf: Im Rahmen der totalitären und faschistischen Diktaturen wurde “perver-

ses” Recht gesetzt und buchstabengetreu angewendet. Das Militärregime Chiles übernahm Ende der siebziger Jahre diese Positionen, da sie eine “Rekonstruktion” der “Demokratie” auf einer alle fortschrittlichen politischen Strömungen legal ausschließenden Grundlage zu ermöglichen schienen. In Gestalt der jeweiligen Präsidenten des Obersten Gerichts und vieler anderer Richter sowie der (politisch gesäuberten) juristischen Universitätsfakultäten schloss sich die Justiz diesen Bestrebungen ohne Widerstand an.

Ähnlich der Nachkriegsentwicklung in Europa, wo sich nach 1945 der Grundsatz durchsetzte, dass das formale Rechtsstaatsprinzip durch ein materielles ergänzt werden muss, standen nach 1989 die demokratischen Regierungen auch in Chile vor der Aufgabe, eine der Diktatur ergebene Justiz zu demokratisieren. Jetzt wurde nicht mehr bestritten, dass Recht auch bewertend zu betrachten ist, wobei so genannte überpositive Rechtsgrundsätze (Naturrecht) zu beachten sind. Der Kampf um die Einhaltung von Menschenrechten, die von der Diktatur mit Füßen getreten worden waren, machte den Rückgriff auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen logisch. Chile schloss sich damit den international vorherrschenden Tendenzen an, die die Internationalisierung der Menschenrechte als positives Recht und ihre allseitige Einklagbarkeit fordern.

Doch dieser Prozess steckt heute, nach mehr als zwölf Jahren, trotz einiger Fortschritte – und je nach Betrachtungsweise – entweder erst in den Anfangsschritten oder schon in einer Sackgasse. Die Reformen der Justiz sind zaghaft gewesen, die Verfassungsveränderungen nicht substantiell genug, die Entwicklungen des materiellen Rechts auf fast allen Rechtsgebieten entweder überhaupt nicht erfolgt oder nur ungenügend, um von einer menschenrechtlich sich konsolidierenden Rechtsstaatsentwicklung sprechen zu können.

Die Geschichte des Rechts und eines menschenrechtlich begründeten Rechtsstaatsprinzips lässt sich als Geschichte des erneuten Versuchs lesen, in den jeweils gegebenen historischen Zusammenhängen staatlicher Willkür Einhaltung zu gebieten. Die Regierungen neigen aber immer dazu, ihre Macht auszuweiten und betrachten ein Gegengewicht durch Justizkontrolle als lästige Bürde eines “naturrechtlichen” Anspruchs, die menschliche Würde in den Mittelpunkt der Staatshandlungen zu stellen (Bloch 1985). Als bisher erfolgreichster, wenn auch immer wieder gefährdeter Versuch kann gegenwärtig das System von Freiheitsgarantien (Menschen- und Bürgerrechte) und Kontrollinstitutionen (Gewaltenteilung, Vorbehalt des Gesetzes, unabhängi-

ge Gerichtsbarkeit) gelten, das den modernen Rechts- und Verfassungsstaat kennzeichnet.

Solange sich die politischen Rahmenbedingungen so entwickeln, dass die Einforderung dieser Freiheiten und ihrer Garantien zunimmt, steht das Justizsystem vor der Herausforderung, geeignete Beiträge im Bereich der Verfahren, der Administration und des materiellen Rechts zu liefern. Stehen die politischen Zeichen ungünstig, so zeigt die Geschichte nicht nur in Chile, sondern überall, dass das Justizsystem dann die angenehme Ruhe der politischen Unterwerfung vorzieht.

2. Recht und Justiz in der Zeit von 1980-1989

Die gegenwärtige, rechtlich abgesicherte Verfasstheit des chilenischen Staates, der sich seit Oktober 1988 in der Phase des Übergangs von der Diktatur zur Demokratie befindet, lässt sich der Verfassung von 1980 mit nachfolgenden Änderungen und Ergänzungen entnehmen. Der Wandel des Begriffs vom Rechtsstaat und der Standortbestimmung der Justiz in Staat und Gesellschaft ist eng mit politischen Veränderungen verknüpft, weshalb nachfolgend zunächst der Zeitraum von der Verabschiedung der Verfassung von 1980 bis zur Redemokratisierung untersucht werden soll, um sich sodann rechtspolitischen Reformen ab 1990 zuzuwenden.

2.1 Die Verfassung von 1980: Vom Versuch einer verfassungsmäßigen Ausgestaltung der Diktatur

Die Verfassung von 1980 wurde gegen den Widerspruch der verbotenen Parteien und gegen die im Untergrund kämpfenden politischen Kräfte mit einem äußerst umstrittenen Volksentscheid im September 1980 angenommen; sie trat zum 11.03.1981 in Kraft. In ihrem Art. 1 anerkennt sie zwar die Würde des Menschen und spricht sich für die Gleichheit vor dem Recht aus (Art. 4), bezeichnet aber Chile als eine demokratische Republik, und Art. 6 unterwirft alle Staatsgewalt der Verfassung und den verfassungskonform ergangenen Normen. U.a. wegen dieser Aussagen werteten einige Autoren die Verfassung von 1980 als eine rechtsstaatliche, die Menschenrechte schützende Konstitution (Blumenwitz 1987: 79). Sie grenzt jedoch einen großen Teil der chilenischen Bevölkerung von der Teilnahme an den politischen Rechten aus, den sie als demokratiefeindlich betrachtet (Waldmann 1999).

Für eine Übergangszeit von acht Jahren wurde in Art. XIV der Übergangsvorschriften der General Pinochet als Staatspräsident festgeschrieben. Während dieser Übergangszeit verfügte er über absolute Vollmachten, die von einer schwachen, politisch bedeutungslosen Regierungsjunta nicht beschränkt wurden. Die Junta, der eine Ersatzfunktion für das Parlament zugeschrieben wurde (Art. XVIII), bestand aus den Oberbefehlshabern der drei Waffengattungen sowie dem Generaldirektor der militarisierten Polizei (*Carabineros*). Ergänzt um den Präsidenten des Obersten Gerichts (*Corte Suprema*) sowie den Präsidenten des Staatsrates (*Consejo de Estado*) bildeten sie unter Vorsitz Pinochets den Nationalen Sicherheitsrat (Art. XXV Übergangsvorschriften). Zu dessen Aufgaben gehören in Bezug auf die (nicht weiter erläuterte) Nationale Sicherheit insbesondere die Überwachung der Verwaltung sowie die Aufsicht über alle anderen Staatsgewalten (Art. 96). Da Letztere ihrerseits vom designierten Staatspräsidenten benannt wurden (Art. 32, Ziff. 9), besetzte er als fast absoluter Herrscher alle wichtigen Positionen im Staat mit ihm genehmen Personen. Eine Balance der Kräfte, die Montesquieu mit seinem Prinzip der Gewaltenteilung bezweckt hatte, gab es nicht.

Der Blick in die Übergangsvorschriften zeigt eindeutig, dass die Verfassung auf dem (verschleiernenden) Gedankengut einer geschützten Demokratie (*democracia protegida*) oder nach den Worten Pinochets treffender „autoritären Demokratie“ (Maira 1988: 125; Schubert 1981: 73) aufbaut, in der sich das Konzept der Nationalen Sicherheit deutlich widerspiegelt. Danach erscheint der Staat/die Nation als ein Organismus mit Eigenleben, in dem der Bürger eine untergeordnete Rolle spielt (Schubert 1981: 68f.). Nur eine „denkende, erleuchtete, weitsichtige“ Elite wird in der Lage gesehen, die künftigen Geschicke eines derartigen Organismus auf der Basis einer hierarchisch strukturierten Regierungskonzeption lenken und leiten zu können (I. Bustos 1987: 216, 218; Werz 1991: 178).

2.2 Die Stellung der Justiz: Eine politische Einordnung

So verwundert es nicht, dass von einer unabhängigen Justiz nicht gesprochen werden kann. Die Unabhängigkeit der Justiz wird in Art. 73 nicht explizit, sondern in Form der Negation der Eingriffsrechte des Staatspräsidenten und des Kongresses resp. der Junta beschrieben. Da die Aufzählung der Verfassungsorgane in Art. 73 nicht erschöpfend ist, konnte die Justiz während der gesamten Periode der Diktatur unter die Aufsicht des Nationalen Sicherheitsrates gestellt werden (Art. 96, Ziff. b).

An dem für die Unabhängigkeit der Gerichte ausschlaggebenden Indiz der Richterwahl hat die Verfassung von 1980 gegenüber den vorherigen keine tiefgreifende Änderung gebracht (Correa 1991: 245). Einem dem diktatorischen Prinzip verschriebenem und von "Staatsfeinden" gesäuberten Justizsystem brauchten die Militärs nicht vorzuschreiben, wen sie als Richter zulassen können. So waren die vom Obersten Gerichtshof vorbereiteten und dem Staatspräsident zur Auswahl vorgelegten Vorschlagslisten von Richtern am Obersten Gerichtshof sowie an den Appellationsgerichten von Regimegegnern so gesäubert, dass jede "Infiltration" in das Justizsystem ausgeschlossen werden konnte. Zum Ende der Diktatur und noch darüber hinaus waren 14 der insgesamt 17 Richter zu Zeiten Pinochets ernannt, die zum großen Teil politisch genehm, nicht jedoch immer auch fachlich geeignet waren (Correa/Vial 1991: 34; Matus 1999: 132). Die formale Unabhängigkeit der Justiz erwies sich durch die Haltung der Richter als materiell inhaltslos aber gut geeignet, das Regime zu stützen.

Eine in ihrem überkommenen Bestand geschützte und durch die Ernennungsmodalitäten den jeweiligen Machtinteressen funktionale Justizstruktur deutet auf ein anderen Politiken untergeordnetes Verständnis der Justiz hin. Tatsächlich bedurfte es unter der Diktatur keiner unabhängigen zivilen Justiz im eigentlichen Sinne. Zum einen waren die Militärgerichte resp. Sondergerichte Dank des immerwährenden Ausnahmezustandes für wesentliche politische Delikte zuständig (Nolte 1991: 93 ff.). Zum anderen wurde im Bereich des Wirtschaftsrechts der Investitionsschutz durch die neoliberale Wirtschaftspolitik der Diktatur selbst gewährt. Hinzu kommt, dass es der Diktatur nicht so sehr darauf ankam, den Bürgern Rechtsschutz zu gewähren, sondern die Bevölkerung zu einem politisch angepassten, notfalls mit Gewalt erzwungenen Wohlverhalten gegenüber den herrschenden Kräften zu veranlassen. Damit wurde die Justiz – ganz in der Tradition lateinamerikanischer Entwicklungen – auf den Bereich der "Verwaltung" der für die gesellschaftliche Entwicklung irrelevanten Tatbestände festgeschrieben. Und dort, wo sie ausnahmsweise in relevante Bereiche, d.h. die Menschenrechte und damit die Individualrechte sichernde Bereiche, hätte vorstoßen können, zeigte sie sich ob ihrer legalistisch-formalen Denkmuster (Correa/Vial 1991: 32; Peña 1994: 74; Sequela Narducci 1995: 742) unfähig, demokratische und rechtsstaatliche Werte gegen die Vorstellungen der Militärs zur Geltung zu bringen.

3. Recht und Justiz zum Zeitpunkt der Redemokratisierung

Zusammenfassend lässt sich das in der Verfassung von 1980 entwickelte System als eine ausgeklügelte Struktur zur rechtlichen Absicherung einer militärischen Vormacht in der chilenischen Gesellschaft werten. Von den Grundsätzen eines demokratischen Rechtsstaates ist dieses System weit entfernt. Viele dieser Elemente wirken bis heute fort (Garretón 1992/93: 141), da eine umfassende Justizreform nicht stattfand bzw. am politischen Widerstand der Anhänger der Diktatur bislang scheiterte. In einigen Bereichen konnten jedoch schon ab Beginn des demokratischen Umbruchs einige Veränderungen eingeleitet werden (CAJ 1998: 55).

3.1 Die Verfassungsänderungen von 1989: Von den Schwierigkeiten der Überwindung der ideologischen Grundlagen

Nach dem Ausgang des zu den Präsidentschaftswahlen in der Verfassung vorgesehenen Plebiszits vom Oktober 1988 trat Chile in eine neue politische Phase ein. Die Prinzipien der "autoritären" Demokratie wurden verworfen. Die Mehrheit der chilenischen Bevölkerung forderte die Wiedereinführung einer vollwertigen Demokratie ohne "Schutz" durch das Militär. Vielmehr wird nun der Schutz vor dessen Menschenrechtsverletzungen und die Verurteilung der von ihnen begangenen Verbrechen gefordert (Ambos 1996: 144).

Zunächst konnten die demokratischen Kräfte nur einige wenige, aber doch substantielle Änderungen und Ergänzungen einiger Verfassungsartikel sowie die Legalisierung auch sozialistischer bzw. marxistischer Parteien durchsetzen. Am Ende des beeindruckenden Prozesses von 1989 kann Chile als eine präsidentiale Demokratie mit einem Zwei-Kammern-Parlament bezeichnet werden, wobei die Verfassung nach wie vor Besonderheiten aufweist, welche den Zweck erfüllen, den Einfluss der Militärs und ihrer zivilen Unterstützer auch nach der Redemokratisierung zu sichern. In diesem Zusammenhang bleiben als "autoritäre Enklaven" folgende erhalten:¹

- Die nur geringen Veränderungen an der herausgehobene Stellung des für die Perpetuierung der Doktrin der Nationalen Sicherheit geschaffenen

¹ Auf das chilenische Wahlrecht, das als "Sistema Binominal" bezeichnet wird, soll an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden. Es kombiniert Elemente (man könnte auch sagen Nachteile) des Mehrheitswahlrechtes und des Verhältniswahlrechtes, indem es einerseits kleineren Parteien ohne Bündnispartner keine Chance auf Repräsentation im Parlament einräumt (so zur Zeit den Kommunisten und der Umweltbewegung), andererseits aber trotzdem die Schaffung klarer parlamentarischer Mehrheiten behindert.

Nationalen Sicherheitsrates (Art. 95). In ihm stehen die vier Oberkommandierenden dem Staatspräsidenten, dem Senatspräsidenten, dem Präsidenten des Obersten Gerichts sowie dem Präsidenten des Obersten Rechnungshofes gegenüber. In diesem Gremium können die drei (eigentlich ja voneinander unabhängigen) Säulen der Staatsgewalt (Exekutive, Legislative und Judikative) also bestenfalls auf eine Pattsituation mit den Militärs hoffen.

- Gemäß des beibehaltenen Art. 45 der Verfassung von 1980 kommen zu den gewählten Senatoren noch neun so genannte “designierte Senatoren” hinzu (je ein Ex-Befehlshaber von Heer, Luftwaffe, Marine und *Carabineros*, zwei Ex-Richter des Obersten Gerichtshofes, ein Ex-Minister, ein Ex-Universitätsrektor sowie ein Ex-*Controlador de la República*). Dazu kommen noch als Senatoren auf Lebenszeit die beiden Ex-Präsidenten Pinochet (zur Zeit nicht präsent) sowie Eduardo Frei Jr.

Seit 1990 steht die Überwindung der autoritären Enklaven im Zeichen der Initiativen für eine umfassende Verfassungsreform. In der Erklärung des nunmehr dritten, demokratisch gewählten Präsidenten Lagos von Mai 2001 wird den entsprechenden Reformen nicht nur ein breiter Platz eingeräumt, vielmehr wurde eine entsprechende interministerielle Arbeitsgruppe gebildet.

3.2 Struktur und Rolle der Justiz zum Zeitpunkt des Beginns der Redemokratisierung

Die Verfassungsreformen änderten allerdings nur wenig an der Stellung und Rolle der Justiz. Während die Regelung des Art. 73 unverändert blieb, wurde die Judikative den Aufsichts- und Inspektionsrechten des Nationalen Sicherheitsrates (Änderung von Art. 96) entzogen, um die Unabhängigkeit der Justiz zu stärken. Da jedoch der Präsident des Obersten Gerichts nach wie vor im Nationalen Sicherheitsrat vertreten ist und drei Richter des Obersten Gerichts gemeinsam mit den vom Nationalen Sicherheitsrat und anderen Staatsorganen bestellten Kollegen/Innen im Verfassungsgericht wirken, wird eine Art impliziter Komplizenschaft der Justiz mit dieser undemokratischen Staatsstruktur hergestellt, der sie sich weiterhin nicht entziehen kann.

Beibehalten wurden ebenfalls die erstmals in der Verfassung von 1980 eingeführten so genannten Organgesetze mit Verfassungsrang (*leyes orgánicas constitucionales*) für die Organisation des Gerichtswesens (Art. 74). Die Annahme, Änderung etc. derartiger Gesetze bedarf gemäß Art. 63 Verf. der

3/5-Mehrheit der Abgeordneten und Senatoren. Hinsichtlich von Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes ist – neben der Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit durch das Verfassungsgericht – der Oberste Gerichtshof anzuhören (Art. 74). Das gewählte Verfahren dient eindeutig dem Schutz der Justiz vor zu raschen und schnellen Änderungen (Verdugo 1991: 188f.). Dies wäre prinzipiell zu begrüßen, wenn es sich um eine effiziente, demokratisch gesinnte und transparente Justiz handeln würde, nicht aber, wenn es darum geht, sie vor einer zu schnellen Demokratisierung zu schützen. Schon verschiedene, Anfang 1990 erstellte Studien zeigen (Vargas/Correa 1995: 52f.), wie sehr sich die aus der Diktatur überlieferte Führung der Justiz der Frage bewusst war, dass sie eine zu schnelle Demokratisierung des Justizsystems verhindern musste.

3.3 Fortbestand undemokratischer und unrechtsstaatlicher Kernelemente

Entsprechend konnte zunächst auch wenig an der Struktur, Hierarchie und Verwaltung verändert werden, so dass sich das Justizsystem den Erfordernissen einer den Bürgern gegenüber offenen und menschenrechtlich verpflichteten Justiz keineswegs schnell anpasste, sondern stattdessen der Demokratisierung sogar erheblichen Widerstand entgegensetzte.

3.3.1 Das Verfassungsgericht, ein Etikettenschwindel

Mit der Verfassung von 1980 wurde ein so genanntes Verfassungsgericht (Art. 81) eingeführt, an dessen Struktur und Rolle die Reformen von 1989 keine Veränderung brachten. Das Gericht, das wegen seiner Kompetenzen treffender als ein Staatsgerichtshof zu bezeichnen wäre (Saligmann 1999: 137), setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen. Drei werden aus den Reihen des Obersten Gerichts gewählt, je einer wird vom Staatspräsidenten und vom Senat bestimmt, zwei ernannt der Nationale Sicherheitsrat. Da alle ernennenden Organe ihrerseits wiederum im Nationalen Sicherheitsrat vertreten sind, ergibt eine eindeutige Vereinnahmung des Vorganges durch diesen (Maira 1988: 326).

Zu den Aufgaben des Verfassungsgerichts gehört u.a., Entwürfe so genannter Organgesetze mit Verfassungsrang (Art. 63) vor ihrer Verkündung durch den Präsidenten auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu überprüfen (Art. 82, Ziff. 1). Nach einer auf diese Weise für verfassungsgemäß erklärten Gesetzesvorschrift kann der Oberste Gerichtshof sie nicht wegen desselben Fehlers, der Gegenstand des Urteils des Verfassungsgerichts war, für unanwendbar erklären. Dieses Vorgehen weist nicht nur auf eine Unmündigstel-

lung des weiterhin erheblich in seinen Rechten beschnittenen Parlaments hin, sondern bedeutet auch eine Beschränkung des Rechtsschutzes, da eine Verfassungsklage gegen ein solches Gesetz fast ausgeschlossen ist (Verdugo 1991: 195).

3.3.2 Der Oberste Gerichtshof: Ein Bild vielfältiger Aufgabenüberlagerungen

Auch das Hierarchiesystem der Justiz konnte nicht wesentlich verändert werden. An der Spitze der chilenischen Gerichtsorganisation steht das Oberste Gericht (*Corte Suprema*). Es bestand seinerzeit aus 17 Richtern, die – wie bereits oben dargelegt – vom Staatspräsidenten aus den Vorschlagslisten des Obersten Gerichts ernannt wurden. Neben der Spruchfähigkeit war es (bis 1995) oberstes Verwaltungs- und Disziplinarorgan des Gerichtswesens. Neben diesen Funktionen nahmen (und nehmen) die Richter des Obersten Gerichts in folgenden Verfassungsorganen sowie Gremien Aufgaben wahr:

- Der Präsident ist im Nationalen Sicherheitsrat vertreten.
- Drei Richter sind im Verfassungsgericht tätig.
- Drei Richter (oder auch ehemalige Richter) nehmen Tätigkeiten im Wahlprüfgericht (*Tribunal Calificador de Elecciones*) wahr.
- Ein Richter ist in der *Comisión Resolutiva* tätig, welche Vorschriften zur Sicherung des freien Wettbewerbs erlässt.
- Ein Richter sitzt im Rat des juristischen Verlages (*Editorial Jurídica de Chile* = *Editorial Andrés Bello*).

Zudem wählt das Oberste Gericht zwei seiner ehemaligen Richter sowie einen ehemaligen Präsidenten des Obersten Rechnungshofes in den Senat (so genannte designierte Senatoren, Art. 45).

So ergibt sich ein Bild einer vielfältigen Aufgabenüberlagerung und damit auch das einer starken Verschränkung zwischen den einzelnen Organen (Valenzuela 1991: 177), das bis heute dafür sorgt, dass das entwickelte System der politischen Kooptation, das während der Diktatur vorherrschte, dieses prinzipiell überlebte, und das heute dafür sorgt, dass sich die erforderlichen Veränderungen nur schleppend durch führen lassen.

3.3.3 Struktur und Rolle der unteren Instanzen: schlank, aber nicht sonderlich fein

In erster Instanz zuständig waren Anfang 1990 landesweit ca. 325 Einzelrichter (*juzgados de letras*). Etwa die Hälfte von ihnen übte eine Allzuständigkeit aus, d.h. sie entscheiden in zivil-, arbeits-, kindschafts- sowie strafrechtlichen Angelegenheiten. In größeren städtischen Agglomerationen (Santiago, San Miguel, Valparaíso und Concepción) hatte sich das System ausdifferenziert; so waren 52 Richter (= 16%) auf das Strafrecht spezialisiert (Vargas/Correa 1995: 23). Die interne Gerichtsorganisation folgte einem einheitlichen Schema: Jedem Richter war eine Urkundsbeamtin (*secretario/secretaria; ministerio de fe*) unterstellt, die eine juristische Ausbildung aufweist. Der Urkundsbeamtin unterstanden (und unterstehen noch heute) wiederum im Durchschnitt zehn Protokollführer (*actuário*), die überwiegend keine juristische Ausbildung aufweisen (Vargas/Correa 1995: 23, 75ff.).

Da die Richterschaft aufgrund der ihr übertragenen unzähligen Aufgaben überwiegend ihren Schwerpunkt in der Verwaltung ihres Gerichts sah und bis heute noch sieht, sind den Urkundsbeamten als auch Protokollführern vielfach die eigentlich dem Richter kraft Gesetz obliegenden Aufgaben übertragen worden (Correa/Vial 1991: 92f.). In der Praxis sind es deshalb in erster Linie die *actuários*, die das Verfahren steuern. Der damit den Protokollführern übertragene große Einfluss wurde (und wird) wegen der schlechten Bezahlung dieser Arbeit häufig als eine Quelle für willkürliche und der Korruption unterworfenen Verfahrensführung genannt.

Die Berufungsgerichte (*Cortes de Apelaciones*), die in erster Linie zweitinstanzlich zuständig sind, entscheiden als Kollegialgericht (drei Richter). Zu Beginn der neunziger Jahre waren an den gesetzlich vorgesehenen 17 Berufungsgerichten insgesamt 119 Richter (*ministros*) tätig, denen landesweit 74 Anwälte (*abogados integrantes*) beigeordnet waren, welche richterliche Aufgaben eines Berufsrichters im Falle seiner Abwesenheit wahrnehmen (mit Ausnahme der administrativen Geschäftsführung und der Disziplinalgewalt) (Vargas/Correa 1995: 20).

Eingebettet in die rechtsprechende Gewalt gab (und gibt es zum großen Teil noch heute) bei den Berufungsgerichten und am Obersten Gerichtshof eine Staatsanwaltschaft (*Ministerio Público*). Die Aufgaben der Staatsanwälte (*fiscales*) beschränkten sich auf gutachterliche Tätigkeiten zur Vorbereitung gerichtlicher Entscheidungen (Vargas/Correa 1995: 138); ihre Aufga-

benstellung war und ist in keiner Weise mit der einer staatlichen Untersuchungs- und Anklagebehörde vergleichbar (Ambos/Woischnik 2000: 841).

4. Die große Justizreform: Ein gescheiterter Versuch

Die Einordnung und Aufgabenstellung der zivilen Justiz musste sich fundamental mit der Rückkehr Chiles zu demokratisch gewählten Strukturen in der Weise ändern, dass sie nunmehr von den politischen Kräften (d.h. der *Concertación*) zunehmend herausgefordert wurde, als staatliche Institution die Aufgabe der Schlichtung sozialer Konflikte zu übernehmen, einschließlich solcher, die vom Staat selbst in der Gesellschaft durch bestimmte Handlungen geschaffen wurden (z.B. Menschenrechtsverletzungen). Die chilenische Justiz war darauf jedoch in keiner Weise vorbereitet. Die überkommene Form der Organisation, Überbürokratisierung, Ritualisierung, mangelhafte Ausbildung und eine den Grundsatz der Gleichheit vor dem Recht widersprechende Art der Rechtsfindung und -sprechung gerieten zunehmend in die Kritik (Correa/Vial 1991: 90ff.; Matus 1999: 312ff.). Als verantwortlich für die gesamte demokratische Staatsentwicklung ergriff folglich die Regierung der *Concertación* unter ihren verschiedenen Präsidenten unterschiedliche Initiativen, um diesen Zustand zu überwinden. Der Erfolg bleibt bis heute jedoch zwiespältig.

4.1 Reforminitiativen unter der Regierung von Aylwin

Unter dem ersten demokratisch gewählten Präsidenten Aylwin wurde der Versuch einer umfassenden Justizreform in Angriff genommen. Seine unter dem Justizminister Cumplido formulierte Politik zielte auf tiefgreifende Reformen in der Justiz. Sie umfassten u.a. eine Veränderung des internen Kräfteverhältnisses im Obersten Gericht, die Schaffung eines Justizrates (*Consejo Nacional de Judicatura*) nach spanischem Vorbild, die Einrichtung einer Justizschule (*Escuela Judicial*) sowie eines nationalen Beratungsdienstes für Personen mit geringem Einkommen (*Servicio Nacional de Asistencia Jurídica*). Da die Reformen aber mit der Frage der Aufarbeitung der Menschenrechtsverletzungen unter der Diktatur in Zusammenhang gebracht wurden, stießen sie nicht nur im Obersten Gerichtshof, sondern auch bei der Opposition, die nicht nur über die Sperrminorität im Senat verfügte, sondern auch mit Sympathisanten im Nationalen Sicherheitsrat rechnen konnte, auf Widerstand und scheiterten letztendlich.

4.2 Reformen unter der Regierung von Frei: Erste Erfolge der neuen Rechts- und Justizpolitik

Erst unter der nachfolgenden zweiten, demokratisch gewählten Regierung von Präsident Frei konnten einige Initiativen der Vorgängerregierung in veränderter Form greifen. Dies, weil offensichtlich die Justizministerin Soledad Alevear eingedenk der Erfahrungen ihres Amtsvorgängers die Politik der Justizreform nunmehr auf "wertneutrale" Begriffe wie Modernisierung, Verbesserung der Dienstleistungen für den Bürger, Effizienzsteigerung und Wirtschaftlichkeit konzentrierte.

So wurde im November 1994 das Gesetz über die Einrichtung einer Justizschule (*Escuela Judicial*) vom Parlament verabschiedet. Sie nahm ihre Tätigkeiten im Mai 1996 auf. Die Justizschule bietet u.a. eine Art Eingangsausbildung für Juristen an, die die richterliche Laufbahn einschlagen wollen sowie diverse Fortbildungen (CAJ 2000: 114ff.).

Im Februar 1995 wurde das Gesetz über Organisation und Kompetenzen des Obersten Gerichts verabschiedet, dessen Ziel in erster Linie die Konzentration des Gerichts auf die Kassation war. Des Weiteren wurde im Mai 1995 das Gesetz über die justizielle Verwaltungskörperschaft (*Corporación Administrativa del Poder Judicial*) erlassen. Dieses erfolgte, da es technokratisch zur Entlastung des Obersten Gerichtshofs von Aufgaben der Administration des Gerichtswesens begründet wurde und inhaltlich – anders als in anderen lateinamerikanischen Ländern (Cea 1991: 352ff.) – nicht voll dem spanischen Vorbild entspricht, sondern als eine Art Geschäftsführungsstelle dem Obersten Gericht unterstellt ist (Vargas/Correa 1995: 54), wodurch diesem die "Macht" über das Gerichtswesen nicht genommen wurde.

Ende des Jahres 1997 wurden erstmals Verfassungsänderungen, welche die Rechtspflege betreffen, vom Parlament mit den erforderlichen 3/5-Mehrheiten von Abgeordneten und Senatoren verabschiedet. Die Anzahl der Richter am Obersten Gericht wurde auf 21 erhöht (Art. 75). Die Ernennung der Richter zum Obersten Gericht durch den Präsidenten bedarf nunmehr auch der Zustimmung des Senats. Zudem sind fünf Juristen als Richter an den Obersten Gerichtshof zu ernennen, die zuvor innerhalb des Gerichtssystems keine Tätigkeit ausgeübt haben dürfen. Zu ihrer Bestellung sieht die Verfassung jetzt ein öffentliches Auswahlverfahren (*concurso público*) vor. Das Bündel dieser Maßnahmen soll dazu dienen, die Justiz nicht nur zu modernisieren, sondern sie transparenter und demokratischer zu gestalten. Im Zuge der personellen Erneuerung wurden im November 2001 erstmals zwei Juristinnen an das Oberste Gericht berufen.

4.3 Das Herzstück: Die Reform des Strafverfahrensrechts

Die Initiativen der demokratischen Regierungen, insbesondere des Präsidenten Frei, konzentrierten sich auf die Reform des Strafverfahrensrechts. Das alte, seit den Anfängen der Kolonialzeit bestehende inquisitorische und schriftliche Verfahren soll durch ein mündliches und akkusatorisches Verfahren ersetzt werden (Riego 2000: 178ff.; Valdivieso 1999: 253).

4.3.1 Ausgangslage

Die Reform des Strafverfahrens war überfällig, denn Gerechtigkeitsfragen beziehen sich nicht ausschließlich auf den gerechten Interessenausgleich, auf Fragen gerechter Güter- und Leistungsverteilung oder das Problem der gerechten Strafe, sondern betreffen auch den Weg der Rechtsfindung. So lassen sich die in den diversen Menschenrechtserklärungen niedergelegten Elemente eines Verfahrens (Unabhängigkeit der Richter, rechtliches Gehör, Öffentlichkeit, schriftliche Begründung des Urteils und zusätzlich zum Strafverfahren der Grundsatz: im Zweifel für den Angeklagten [*in dubio pro reo*] sowie die Unschuldsvermutung) als Ausfluss der Verfahrensgerechtigkeit verstehen. Kaum eines dieser Elemente wurde im bisher geltenden System des chilenischen Strafverfahrens berücksichtigt.

Wesentliche Elemente des "alten" und wegen der sukzessiven Umsetzung des neuen weitgehend noch gültigen Strafverfahrens sind Folgende: Das in den Händen eines Richters liegende Ermittlungsverfahren (*sumario*) ist schriftlicher und geheimer Natur. Weit über 50% der Fälle werden im Ermittlungsverfahren wegen nicht ausreichender Beweislage vorläufig eingestellt. Der vormalige Untersuchungshäftling erhält in diesen Fällen keine Entschädigung. Nur in ca. 30% der ermittelten Fälle wird Anklage erhoben. Ankläger ist der (vormalige) Ermittlungsrichter, wobei die Anklage selbst häufig von den *actuarios* geschrieben und vom Richter unterzeichnet wird. Nachdem dem Angeklagten die Klage zur Kenntnis gebracht worden ist, trifft ihn die Verpflichtung, zu den Klagegründen Stellung zu nehmen und sich zu verteidigen. Auch diese Phase des Prozesses läuft über den Schreibtisch eines *actuarios*. Das Strafverfahren endet mit dem Urteil. Bei dem geschilderten Gang des Verfahrens verwundert es nicht, dass in weniger als 2% der Fälle ein Freispruch ergeht (Vargas/Correa 1995: 31), und dies nach einer durchschnittlichen erstinstanzlichen Verfahrensdauer von ca. zwei Jahren (Vargas/Correa 1995: 32).

4.3.2 Die wesentlichen Grundlagen der Reform: Planung und Umsetzung

Ziel der Reform ist die Einführung eines an den Prinzipien der Mündlichkeit, Unmittelbarkeit orientierten akkusatorischen Verfahrens. Die Reform wurde unter den Gesichtspunkten der rechtlichen, fiskalischen und organisatorischen Implikationen minutiös vorbereitet (CAJ 2000: 160ff.; Riego 2000: 179ff.; Valdivieso 1999: 253). Ausgangspunkt war zunächst eine Kooperation zwischen den beiden Nichtregierungsorganisationen *Fundación Paz Ciudadana* sowie *Corporación de la Promoción Universitaria*, die über internationale Unterstützung verschiedene Studien und Szenarien entwickelten. Ab 1995 nahm sich das Justizministerium der Entwicklung an. Wesentliche Eckpunkte der gesetzlichen Umgestaltung sind (Stand Nov. 2001):

- | | |
|----------------|--|
| September 1997 | Ergänzung der Verfassung, um die für die Reform des Strafwesens erforderliche Einrichtung einer Staatsanwaltschaft (<i>Ministerio Público</i>) im Sinne einer Ermittlungs- und Anklagebehörde zu ermöglichen (Art. 80A-80I Verf.). ² |
| Oktober 1999 | Verabschiedung des Organgesetzes mit Verfassungsrang für die Staatsanwaltschaft. ³ Die insgesamt 642 neu zu schaffenden Stellen stehen unter der politischen Leitung des Generalstaatsanwaltes (<i>Fiscal Nacional</i>). Zum ersten Generalstaatsanwalt wurde im November 1999 der Jurist Guillermo Piedrabuena vom Staatspräsidenten Frei mit der erforderlichen 2/3-Mehrheit des Senats ernannt. |
| Februar 2000 | Reform des Gerichtsverfassungsgesetzes. ⁴ Danach sollen 151 Ermittlungsgerichte (<i>juzgados de garantía</i>) mit insgesamt 413 Richterstellen geschaffen werden, zu deren Aufgabe u.a. die Anordnung von Zwangsmaßnahmen (wie z.B. Beschlagnahmen) auf Antrag der Staatsanwaltschaft gehört. Zudem sollen insgesamt 43 Spruchgerichte (<i>tribunales orales</i>) geschaffen werden mit insgesamt 396 Richterstellen. Die Richter werden in ihrer Tätigkeit von ca. 5.600 nichtrichterlichen Beamten unterstützt. |

² Gesetz Nr. 19.519 vom 16.09.1997.

³ Gesetz Nr. 19.640 vom 15.10.1999.

⁴ Gesetz Nr. 19.665 vom 28.02.2000.

Oktober 2000	Verabschiedung des neuen Strafverfahrensrechts, das sich an den Prinzipien der Mündlichkeit, Unmittelbarkeit, Akkusation, Legalität samt Opportunität orientiert. ⁵
Januar 2001	Anpassung des Gerichtsverfassungsgesetzes an das neue Strafverfahrensrecht. ⁶
Februar 2001	Schaffung der Pflichtverteidigung (<i>Defensoría Penal Pública</i>). ⁷ Für diese Institution sind insgesamt 432 Stellen vorgesehen, die unter der Leitung des nationalen Pflichtverteidigers (<i>Defensor Nacional</i>) steht. Die Besonderheit der chilenischen Pflichtverteidigung besteht darin, dass über die Institution im Wege der öffentlichen Ausschreibung Fälle an private Verteidiger oder aber an die fortbestehenden Vereine der Armenrechtspflege vergeben werden können. Im April 2001 ernannte Staatspräsident Lagos den Juristen Alex Carocca zum nationalen Pflichtverteidiger, der jedoch wegen eines Korruptionsvorwurfs im Oktober 2001 vom Amt zurücktrat. ⁸ Gegenwärtig (Stand Nov. 2001) wird die Position vom stellvertretenden nationalen Pflichtverteidiger, Claudio Pavlic, ausgeübt.
Mai 2001	Die Todesstrafe wird durch lebenslange Freiheitsstrafe ersetzt, ⁹ allerdings ohne Art. 19, Ziff. 1 der Verfassung zu ändern. Danach besteht die Möglichkeit fort, die Todesstrafe für Delikte, die durch ein mit qualifizierter Mehrheit zu verabschiedendes Gesetz bestimmt werden, wieder einzuführen.

Die Umsetzung des gesamten Prozesses erfolgt schrittweise. Das neue Strafverfahrensrecht wird seit Dezember 2000 in der IV. und IX. Region und seit Oktober 2001 in der II., III. und VII. Region angewendet. Die ursprünglich im Organstatut der Staatsanwaltschaft festgelegte Zeitplanung einer sukzessiven regionalen Einführung des neuen Prozessrechts über einen Zeitraum von drei Jahren wurde im September 2001 vom Parlament verändert.

⁵ Gesetz Nr. 19.696 vom 12.10.2000.

⁶ Gesetz Nr. 19.708 vom 05.01.2001.

⁷ Gesetz Nr. 19.718 vom 16.02.2001.

⁸ "Renunció Defensor Público tras denuncia en su contra". In: *El Mostrador*, 12.10.2001.

⁹ Gesetz Nr. 19.734 vom 28.05.2001.

Es folgte damit einem Vorschlag des Justizministeriums, wonach die Einführung im Raum Santiago erst im Jahr 2004 erfolgen soll. Der Umsetzungsplan sieht nunmehr wie folgt aus:

Zeitpunkt	Region	Einwohner ¹⁰ (ca.)
Dezember 2000	IV. Region (Coquimbo)	580.000
	IX. Region (Araucanía)	874.000
Oktober 2001	II. Region (Antofagasta)	500.000
	III. Region (Atacama)	280.000
	VII. Region (Maule)	920.000
Dezember 2002	I. Region (Tarapacá)	405.000
	XI. Region (Aisén)	96.000
	XII. Region (Magallanes)	159.000
Dezember 2003	V. Region (Valparaíso)	1.578.000
	VI. Region (Libertador)	798.000
	VIII. (Bío Bío)	1.936.000
	X. (Los Lagos)	1.070.000
Dezember 2004	Santiago (Metropolitana)	6.190.000

Die Gesamtkosten des Reformprozesses belaufen sich auf etwa 258 Milliarden chil. Pesos (ca. 410 Millionen Euro), die neben den Personal- sowie Aus- und Fortbildungskosten auch die Kosten für Neubau, Anpassung und Ausstattung von ca. 300 Gebäuden für Gerichte, Staatsanwaltschaft sowie die Pflichtverteidigung umfassen.

Insgesamt ergibt sich das Bild einer großen Kraftanstrengung, zumal zu berücksichtigen ist, dass auch in den Pilotregionen und sukzessive im gesamten Land das alte Verfahren für so genannte „Altfälle“ neben dem neuen für einen gewissen Zeitraum fortbesteht. Als besonders positiv ist zu werten, dass der Reformprozess nunmehr über mehrere Regierungsperioden kontinuierlich weiter verfolgt wird.

5. Erste Erfahrungen und Kritiken

Das neue Strafverfahren hat mit zwei gegenläufigen Prinzipien zu kämpfen: Dem Schutz der Individualrechte und dem Recht der Allgemeinheit an einer effizienten Strafverfolgung. Diese in Ausgleich zu bringen, ist ein diffiziles Unterfangen, das (nach Auffassung des deutschen Bundesverfassungsgerichts) über das Rechtsstaatsprinzip erfolgt. Nun verfügt Chile nicht – wie

¹⁰ Quelle: *Instituto Nacional de Estadísticas*: „Estimaciones de Población 1990-2005“; *Ministerio de Justicia*: „Un millón 200 Mil Chilenos y Chilenas cuentan con una mejor justicia penal“. In: *Talca*, 16.10.2001.

dargelegt – über eine langjährige Tradition im Umgang mit dem Rechtsstaatsprinzip. Und so verwundert es nicht, dass in den beiden Pilotregionen im Laufe des Jahres 2001 Stimmen laut wurden, die das neue Strafverfahren als zu stark auf dem Individualrechtsschutz aufbauend kritisierten. Ähnliche Kritiken wurden in anderen Staaten Lateinamerikas laut, die ähnliche Reformen umsetzen. Am lautesten werden sie von den Gegnern des neuen Systems vorgebracht, die einen künstlichen Widerspruch zwischen “Sicherheit” der Bürger und einem menschenrechtlich orientierten Staat konstruieren.

Die Schwerpunkte der Kritik konzentrierten sich insbesondere darauf, dass angeblich sowohl Diebstahls- als auch Gewaltkriminalität (insbesondere Raubdelikte) ungeahndet blieben, weil der Polizei nach dem neuen Strafverfahrensrecht zum Schutze der Täter in vielerlei Hinsicht die Hände gebunden seien. Da es sich hierbei aber um die häufigsten Deliktarten handeln soll,¹¹ komme in der Bevölkerung der Eindruck der Strafflosstellung (*impunidad*) auf, wodurch sie sich in ihrem subjektiven Sicherheitsgefühl gefährdet sehe.¹² Ausgehend von den Empfehlungen einer Kommission zur Evaluierung der Umsetzung des neuen Strafverfahrens in den beiden ersten Pilotregionen legte das Justizministerium dem Parlament ein Paket zur Reform des neuen Strafverfahrensrechts vor.¹³ Dieses umfasst u.a. eine Erweiterung polizeilicher Tätigkeiten im Rahmen erkennungsdienstlicher Maßnahmen bei Verdacht einer tatbereiten Person, die Festsetzung zur Identitätsfeststellung, die Erweiterung von Durchsuchungsmöglichkeiten im Fall der auf frischer Tat Gefassten sowie die Zulassung jeglicher Form richterlicher Anordnung im Fall besonderer Dringlichkeit.

Die angestrebten Veränderungen weisen auf ein grundlegendes Problem des chilenischen Rechtsstaates hin: das Fehlen eines Polizei- und Ordnungsrechtes. Dies mag damit in Zusammenhang stehen, dass das Verwaltungsrecht bislang eine nur untergeordnete Rolle spielt und dass es an einer Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt fehlt. Und so verwundert es nicht, dass das für die Aufklärung von Straftaten gedachte Strafverfahren, das klassi-

¹¹ “Nuevos crecimiento de los delitos más graves”. In: *El Mercurio*, 30.08.2001.

¹² In der IX. Region wird zudem der Staatsanwaltschaft vorgeworfen, sozial diskriminierend gegen die Mapuche vorzugehen; vgl. *Agrupación Konapewman*: “Sistema procesal penal en tierras mapuche” <<http://www.galeon.com/konapewman>>; Rodrigo Lillo Vera: “Los derechos de los indígenas y el nuevo sistema procesal penal” <<http://www.geocities.com/alertanet2/f3-RLillo.htm>>, 14.10.1004.

¹³ *Comunicado del Ministerio de Justicia* vom 20.11.2001: “Sala de Senado aprobó proyecto que perfecciona la reforma Procesal Penal”; <<http://www.minjusticia.cl/comunicados/nov20.html>>, 14.10.2004.

scherweise in den Bereich der so genannten repressiven Maßnahmen fällt, in Richtung Prävention aufgeweicht wird.

Die Kritik der eingeleiteten Strafverfahrensreform erkennt, dass repressive Maßnahmen allein Kriminalität nicht verhindern können. Durch Repression können darüber hinaus nur die Symptome gesellschaftlicher Defizite angegangen und nicht die ihnen zugrunde liegenden Ursachen beseitigt werden. Zudem stellt das Strafverfahren nur die Regeln auf, wie eine Person einer Straftat zu überführen ist, nicht jedoch weshalb sie zu überführen ist. Eine Diskussion um die Reform des Strafrechts hat bislang nicht stattgefunden, steht aber auf der Agenda des Justizministeriums.

5.1 Wesentliche Herausforderungen an die Zukunft der Strafverfahrensreform

So bleibt der Eindruck, dass die Strafverfahrensreform zwar auf dem richtigen Wege ansetzte, dass es unter Einsatz beachtlicher Mittel und Ressourcen in kurzer Zeit umgesetzt wird, dass es aber – wie auch in anderen lateinamerikanischen Ländern zu beobachten – aufgrund der Vermengung von Sicherheitsaspekten mit Repression auf halbem Wege stecken zu bleiben droht.

5.1.1 Zugang zur Justiz: Eine Falle für die Gewährleistung rechtlicher Gleichheit

Die armen Bevölkerungsschichten Chiles teilen nach wie vor mit den Reichen eine gemeinsame Sichtweise: die Unzulänglichkeit der chilenischen Justiz (Correa/Jiménez 1995: 120; Nolte 1999: 20; Werz 1999: 103). Während jedoch die einflussreiche und reiche Schicht die Ineffizienz eher unter dem Gesichtspunkt der mangelnden Schutzes des "öffentlichen Interesses" in der Strafrechtspflege sieht, ist die arme Bevölkerung hingegen unter dem bestehenden System doppelt bestraft: Zum einen leiden sie unter dem ineffizienten System als die weitaus häufigsten Opfer von Straftaten, zum anderen werden sie auch als Täter zum Opfer (Correa/Barros 1993: 71; Correa/Jiménez 1995: 124ff., 128ff.). Auch hier erfolgten zur Zeit der Redemokratisierung keine entscheidenden Weichenstellungen, die eine strukturelle Verbesserungsdynamik der Justiz eingeleitet hätten. Es ergibt sich folglich ein Bild beachtlicher Kontinuität.

Böckenförde (1991: 267) stellt mit Blick auf den Umsetzungsstand des Grundsatzes der rechtlichen Gleichheit innerhalb der europäischen Demokratien folgende Frage:

Das formale, für alle gleiche Recht, wie es der modernen Gesellschaft als ihre Rahmenordnung zugehört, hat aus sich die Tendenz, die von Natur oder Besitz Starken noch stärker, die von Natur oder kraft fehlenden Besitzes Schwachen noch schwächer zu machen. Wer ohne eigene gesellschaftliche Macht oder besonderen Schutz ist, ohnmächtig aus sich selbst, kommt in die Lage, seine rechtliche Freiheit gegenüber den Trägern gesellschaftlicher Macht nicht mehr realisieren zu können. Die Freiheit als allgemeine, grundsätzlich für jedermann realisierbar zu haltende, verflüchtigt sich, wird zunehmend zur leeren Form. Die soziale Ungleichheit schlägt in soziale Unfreiheit. Darf das sein?

Die chilenische Verfassung verbürgt in Art. 19, Ziff. 3 den Grundsatz der rechtlichen Gleichheit. Doch wie sieht es tatsächlich aus?

5.1.2 Ohnmacht gegenüber der Polizei

Die chilenischen Polizei gliedert sich in die Ermittlungspolizei (*policía de investigaciones*) und die dem Verteidigungsministerium unterstellte militarierte Polizei, die *Carabineros* (J. Bustos 1999: 118f.). Ihr stand (bis 1998) das Recht zu, jede Person zu verhaften, die selbst nur einer Übertretung verdächtigt wird, wovon sie exzessiven und sozial diskriminierenden Gebrauch machte. Einen effektiven Schutz dagegen hat es historisch in Chile noch nie gegeben, zumal bei rund 40% der Verhaftungen die Polizei die Inhaftierungen keinem Richter zur Kenntnis brachte (Correa/Jiménez 1995: 129f.). Nur langsam scheint sich die Lage durch die Strafrechtsreform zu ändern, und es wird nötig sein, diese Reform konsequent fortzuführen, um einen Rückfall in alte Praktiken zu verhindern. Die erneuten Reformen am neuen Strafverfahrensrecht stimmen insoweit nachdenklich.

5.1.3 Mangelnde oder keine Pflichtverteidigung

Die Pflichtverteidigung war innerhalb Chiles fast nicht existent (Correa/Jiménez 1995: 134ff.). So gab es zwei Möglichkeiten: Zum einen konnte der zuständige Richter aus der am Gerichtssitz vorhandenen Anwaltschaft einen "Pflichtverteidiger" bestimmen, der sodann verpflichtet ist, den Angeklagten unentgeltlich zu verteidigen. Zum anderen stehen den ärmeren Bevölkerungsschichten die dem Justizministerium unterstellten Vereine der Armenrechtshilfe (*Corporaciones de Asistencia Judicial*) zur Verfügung, von denen es derzeit vier gibt. In diesen Vereinen leisten im Wesentlichen Hochschulabgänger ihr soziales Pflichtjahr ab; für ihre Tätigkeit erhalten sie keinen Lohn. Unter diesen Bedingungen bleiben breite Bevölkerungsteile – ähnlich wie in fast allen lateinamerikanischen Nationen – von einer wirksamen Verteidigung ausgeschlossen (Vergas/Correa 1995: 157f.). Da die Pflichtvertei-

digung in Strafsachen erst jüngst ihre Tätigkeit in den Pilotregionen aufnahm, liegen bislang keine Erkenntnisse darüber vor, ob und inwieweit die neu geschaffene Institution dem Zustand der Rechtlosstellung Abhilfe verschafft. Die Initiative der Schaffung einer neuen Institution ist aber zu begrüßen und wird weiter zu beobachten sein.

5.1.4 Extensive Untersuchungshaft

Schließlich wirkt sich die bislang extensive Anwendung der Untersuchungshaft negativ auf die persönlichen und familiären Verhältnisse der Angeklagten aus (Correa/Jiménez 1995: 134). Diese wird letztlich nur mit der Sicherung des Erscheinens des Angeklagten vor Gericht begründet, was jedoch nicht erforderlich ist, da das "alte" Verfahren schriftlich abläuft. Es ist also dem Ermessen des Richters überlassen, sich ein eigenes Bild vom Angeklagten zu machen. Unklar ist, ob im neuen System die Untersuchungshaft ebenfalls extensiv angewendet wird. Die bislang vorliegenden Informationen aus den Pilotregionen sprechen eher dagegen; vorsichtige Stimmen meinen eine Perpetuierung bisheriger Zustände auch unter dem neuen System ausmachen zu können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die erforderliche Gleichbehandlung vor dem Gesetz und auf der Grundlage des Rechts, der Anspruch auf ein faires Verfahren, der Schutz der Menschenwürde etc. unter dem bisherigen System unbestritten nicht gegeben sind. Die Entwicklungen des neuen Systems werden zu beobachten bleiben.

5.2 Weitere Reformmaßnahmen

Im Zusammenhang mit der Reform des Strafverfahrensrechts werden gegenwärtig folgende Maßnahmen in Angriff genommen:

- Einführung eines Jugendstrafrechts sowie spezialisierter Jugendstrafgerichte vor dem Hintergrund der wachsenden Jugendkriminalität;¹⁴
- Verbesserung des Strafvollzuges durch Modernisierung der dem Justizministerium unterstellten Strafvollzugsbehörde (*gendarmería*);
- Reformierung der Militärjustiz, um Delikte, die Militärs gegenüber der Zivilbevölkerung oder Bürger gegen Militärs begehen, der zivilen Justiz zu unterstellen.

¹⁴ *Vía jurídica, Reportajes*: "Jóvenes infractores: las falencias del actual proceso y las mejoras que vendrán"; <<http://areajuridica.com>>.

Einen weiteren wichtigen, politisch getragenen Reformpunkt stellt nach der Rede Lagos an die Nation vom Mai 2001 die Einführung weiterer spezialisierter Gerichte in Familien- und Kindschaftsangelegenheiten dar.

Darüber hinaus sieht der Maßnahmenkatalog des Justizministeriums für die bis 2006 andauernde gegenwärtige Regierungsperiode Reformen im Bereich des Zivil- und Zivilverfahrens- sowie Arbeitsrechts vor sowie die Stärkung der Schiedsgerichtsbarkeit und die Einführung von Mediationszentren.

6. Ausblick

Zu Beginn des Ausblicks steht ein Rückblick auf die seit Inkrafttreten der Verfassung von 1980 vergangenen zwanzig Jahre. Es lässt sich anhand der nachgezeichneten Geschichte durchaus konstatieren, dass sich der chilenische Staat von einem diktatorischen hin zu einem (wegen der autoritären Enklaven eingeschränkt) rechtsstaatlichen entwickelt hat, wofür die Initiativen der demokratisch gewählten Regierungen in den vergangenen gut zehn Jahren stehen. Die Anforderungen an die Justiz haben sich wesentlich entwickelt. Sie soll nicht mehr einer diktatorischen Herrschaft dienen, sondern sich zu einem Instrument entwickeln, das zur friedlichen, zivilen Konfliktlösung bereit steht.

Dass nicht nur die Justiz, sondern überhaupt die chilenische Demokratie gegenwärtig in der Bevölkerung auf keinen großen Zuspruch stößt,¹⁵ ist alarmierend, jedoch vor dem Hintergrund der politischen Entwicklung erklärbar.¹⁶ Auch dass etwa die "große Justizreform" an den beharrenden Strukturen scheiterte, darf nicht verwundern, steht doch ein solches Unterfangen auch andernorts vor erheblichen Schwierigkeiten.¹⁷

So ist zu konstatieren, dass die in Angriff genommenen Reformen, trotz ihrer Partialität, in die richtige Richtung zeigen. Allerdings sind sie in ihrem Anspruch und ihrer tatsächlichen Bedeutung noch zu beschränkt, um die gegenwärtigen Schwächen der verfassungsrechtlichen Staatsorganisation und des extremen Beharrungsvermögens überkommener Strukturen zu überwinden. Die Dynamik der ersten beiden Jahre der Umsetzung der Strafver-

¹⁵ Juan Andrés Guzmán: "Por qué no nos importa la democracia". In: *El Mostrador*, 16.08.2001.

¹⁶ Pedro E. Güell: "La desafección hacia la democracia – un punto de vista". In: *El Mostrador*, 24.08.2001.

¹⁷ Vgl. den prägnanten Überblick über die lange Geschichte der Justizreform in Deutschland bei Wassermann (1999: 2646).

fahrensrechtsreform weist auf einen hohen politischen Willen hin, zeigt aber auch die Grenzen auf. Diese liegen nicht nur in tradierten Vorstellungen der Sicherheitskräfte, sondern auch in den Vorstellungen der Bevölkerung. So ist es bislang nicht gelungen, zwischen Straf- und Strafverfahrensrecht zu trennen und Sinn und Zweck des Strafrechts in einem modernen Rechts- und Verfassungsstaat zu erläutern.

Bedenklich scheint auch, dass bislang die den Rechtsstaat kennzeichnende Unterwerfung der Exekutive unter die Gesetze sich nicht in einer diskursiven Aufarbeitung des Verwaltungsrechts oder Schaffung von Institutionen niederschlug, aufgrund derer der Bürger selbiges überprüfen lassen kann (wie etwa eine Verwaltungsgerichtsbarkeit oder die Institution der Ombudsperson). Es kommt der Verdacht auf, dass der lange Schatten der nur untergeordneten Rolle des Bürgers, wie er sich ursprünglich in der Verfassung widerspiegelte, ein weiteres wesentliches Hemmnis auf dem Weg der rechtsstaatlichen Entwicklung ist. Ein Indiz dafür bietet auch die Ablehnung der Einrichtung von Schöffengerichten.

Kurzum: Die in Angriff genommenen Reformen sind zu begrüßen und die eingesetzten Ressourcen verdienen der Beachtung. Allerdings ist der Weg hin zu einem modernen Verfassungs- und Rechtsstaat noch ein weiter, der sich nicht nur in der Rechts- und Justizreform erschöpft, sondern auch einen Wandel hin zum mündigen Bürger erfordert.

Literaturverzeichnis

- Ambos, Kai (1996): "Zur 'Verrechtlichung' der Repression und zur strafrechtlichen Vergangenheitsbewältigung in Chile". In: Nolte, Detlef (Hrsg.): *Vergangenheitsbewältigung in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 139-151.
- Ambos, Kai/Woischnik, Jan (2000): "Las reformas procesales penales en América Latina". In: Maier, Julio/Ambos, Kai/Woischnik, Jan (Hrsg.): *Las Reformas Procesales Penales en America Latina*. Buenos Aires, S. 835-896.
- Bloch, Ernst (1985): *Naturrecht und menschliche Würde*. Frankfurt/Main (Werkausgabe).
- Blumenwitz, Dieter (1987): "Die Verankerung der Menschenrechte in der chilenischen Verfassung von 1980". In: Ders. (Hrsg.): *Chile – Rückfahrt zur Demokratie*. Würzburg, S. 69-83.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang (1991): "Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht". In: Ders. (Hrsg.): *Staat, Verfassung, Demokratie*. Frankfurt/Main, S. 267.
- Bustos, Isidoro (1987): *Die Verfassung der Diktatur – Die Entwicklung der Grundrechte in Chile*. Berlin.

- Bustos, Juan (1999): "La transferibilidad de las teorías criminológicas a Latinoamérica". In: PNUD (Hrsg.): *Justicia y Sociedad – Hacia un Mejor Servicio Público de Justicia*. Santiago de Chile, S. 115-123.
- Cea Egana, José Luis (1991): "El Consejo de la Magistratura en el Derecho Constitucional Comparado". In: Valenzuela, S., Eugenio (Hrsg.): *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, S. 331-365.
- CAJ (Comisión Andina de Juristas) (1998): *Deletreando Democracia*. Lima.
- (2000): *La Reforma Judicial en la Región Andina*. Lima.
- Correa Amunátegui, Juan Ignacio (1991): "Por una Modernización del Poder Judicial". In: Valenzuela, S., Eugenio (Hrsg.): *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, S. 219-273.
- Correa Amunátegui, Juan Ignacio/Vial C., Felipe (1991): "Informe final sobre reformas al sistema judicial chileno". In: Valenzuela, S., Eugenio (Hrsg.): *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, S. 15-139.
- Correa Sutil, Jorge/Barros Lezaeta, Luis (1993): *Justicia y Marginalidad - Percepción de los Pobres*. Santiago.
- Correa Sutil, Jorge/Jiménez, María Angélica (1995): "Acceso de los pobres a la justicia en Chile". In: Vanderschueren, Franz/Oviedo, Enrique (Hrsg.): *Acceso de los pobres a la justicia en países de Latinoamérica*. Santiago, S. 111-161.
- Garretón M., Roberto (1992/93): "Política de Derechos Humanos en la Transición: La situación en Chile". In: *Boletim da sociedade brasileira de direito internacional*, Nr. 84/86, S. 139-149.
- Maira A., Luis (1988): *La Constitución de 1980 y la Ruptura Democrática*. Santiago.
- Matus, Alejandra (1999): *El Libro Negro de la Justicia Chilena*. Santiago.
- MinJus (Ministerio de Justicia) (1997): *Cuenta Pública Ministerial – Una nueva Justicia para Chile*. Santiago.
- Nolte, Detlef (1991): "Staatsterrorismus in Chile". In: Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 75-99.
- (1999): "Rechtsreformen und Demokratie in Lateinamerika". In: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 9-35.
- Pena G., Carlos (1994): "Hacia una caracterización del ethos legal – De nuevo sobre la cultura jurídica". In: Sequella N., Agustín (Hrsg.): *Evolución de la cultura jurídica chilena*. Santiago, S. 23-149.
- Riego, Cristián (2000): "Chile". In: Maier, Julio/Ambos, Kai/Woischnik, Jan (Hrsg.): *Las Reformas Procesales Penales en América Latina*. Buenos Aires, S. 167-195.
- Saligmann, Jürgen (1999): "Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika". In: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt am Main, S. 133-151.
- Schubert, Alexander (1981): *Die Diktatur in Chile*. Frankfurt/Main.
- Sequella Narducci, Agustín (1995): "Algunos momentos y autores relevantes en la doctrina sobre interpretación de la ley". In: Cerda Fernández, Carlos (Hrsg.): *Razonamiento Judicial*. Santiago, S. 773-793.

- Valdivieso Ahnfelt, Carlos (1999): "La experiencia chilena – un aporte a las reformas judiciales en América Latina". In: Fuentes, Hernández (Hrsg.): *Reforma Judicial en América Latina*. Santa Fe de Bogotá, S. 253-267.
- Valenzeula Somarriva, Eugenio (1991): "Labor Jurisdiccional de la Corte Suprema". In: Valenzuela, S., Eugenio (Hrsg.): *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, S. 141-177.
- Vargas Viancos, Juan Enrique/Correa Sutil, Jorge (1995): *Diganóstico del sistema judicial chileno*. Santiago.
- Verdugo Marinkovic, Mario (1991): "Contenido de la Ley Orgánica Constitucional del Poder Judicial". In: Valenzuela, S., Eugenio (Hrsg.): *Proposiciones para la reforma judicial*. Santiago, S. 179-217.
- Waldmann, Peter (1999): "Hemmnisse für den Rechtsstaat in Lateinamerika". Manuskript.
- Wassermann, Rudolf (1999): *Der Teufel steckt im Detail – Neuer Anlauf zur Justizreform*. NJW, S. 2646-2647.
- Weber-Fas, Rudolf (1999): *Geistiger Vater der Rechtsstaatlichkeit – Dem Andenken Immanuel Kants*. ZRP, S. 461-464.
- Werz, Nikolaus (1991): "Die ideologischen Wurzeln der 'Doktrin der nationalen Sicherheit' in Lateinamerika". In: Tobler, Hans Werner/Waldmann, Peter (Hrsg.): *Staatliche und parastaatliche Gewalt in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 163-187.
- (1999): "Die Entwicklung des Rechtsstaats in Lateinamerika". In: Ahrens, Helen/Nolte, Detlef (Hrsg.): *Rechtsreformen und Demokratieentwicklung in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 91-109.